

0- 776636

**Московский Государственный Институт Международных Отношений
(Университет) МИД России**

На правах рукописи

Шашкова Анна Владиславовна

**Правительство Испании
(Организационно-правовые проблемы)**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2001

Работа выполнена на кафедре Конституционного права Московского Государственного Института Международных Отношений (Университета) МИД России.

Научный руководитель –

кандидат юридических наук
профессор Орлов А.Г.

Официальные оппоненты:

1. доктор юридических наук
Керимов А.Д.

2. кандидат юридических наук
Тимофеева Р.Г.

Ведущая организация –

Российская академия
государственной службы при
Президенте Российской
Федерации

Защита состоится « 04 » октября 2001г. в 15⁰⁰ часов на заседании
Диссертационного Совета Д.209.002.05 по юридическим наукам при Московском
Государственном Институте Международных Отношений (Университете) МИД
России по адресу: г. Москва, проспект Вернадского, д. 76, ауд. 1239

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГИМО (У) МИД России.

Автореферат разослан « 20 » августа 2001г.



УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ
ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА



кандидат юридических наук
Павлов Е.Я.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из актуальных проблем постфранкистского периода в Испании, имеющих большую значимость как в общем плане, так и с точки зрения организационной структуры государственной власти этой страны, является организационно-правовая проблематика Правительства Испании. Статус Правительства Испании до 1931 года не был урегулирован на конституционном уровне, а первый в истории страны Закон о Правительстве был принят лишь 27 ноября 1997 года. Вышеуказанный Закон установил значительные нововведения в конституционной системе Испании, которые до настоящего времени не были отражены в российской юридической литературе.

Значительное реформирование организационной структуры Правительства Испании имело место в 1996-1997гг. после прихода к власти Народной партии и назначения на пост Председателя Правительства Хосе Мария Аснара. Эти нововведения нашли отражение в Законе о Правительстве 1997 года. Целесообразность произведенных изменений была подтверждена в том числе результатом парламентских выборов 2000 года: в них с большим преимуществом победила Народная партия. Особенность данной работы состоит в том, что организационно-правовая проблематика Правительства рассматривается не в условиях стабильной, сложившейся нормативной базы, регулирующей статус Правительства Испании, а в период ее формирования.

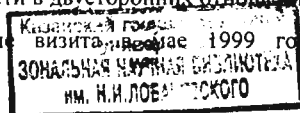
Актуализации исследования данной проблематики способствует и очевидное признание того факта, что изучению опыта функционирования Правительства демократического государства традиционно уделяется много внимания, как в России, так и за рубежом. Существующий в Российской Федерации интерес к иностранному опыту в этом вопросе во многом удовлетворён за счёт многочисленных исследований деятельности правительств США, Великобритании, Франции, Италии и других развитых стран Европы. Однако Испания не занимает в этом ряду достойного места, хотя, например,

система формирования и ответственности Правительства, отличная от российской, представляет несомненный интерес для российских исследователей. В российской литературе исследованию данного органа исполнительной власти Испании посвящено немного работ. Большинство этих работ также издано до вступления в силу Закона о Правительстве и не учитывает современных тенденций развития этого института. Вместе с тем, за последние годы в статусе и функционировании Правительства Испании наметились значительные изменения, вызванные объективными факторами борьбы центральной власти за самостоятельный курс в экономической и политической областях, а также существенными изменениями в законодательной базе. До настоящего времени ни институт Правительства Испании, ни проблематика по отдельным вопросам системы центральных органов данного государства не были предметом специальных монографических исследований. Это в значительной степени определило выбор темы.

Нельзя не отметить и еще одно обстоятельство, имеющее существенное значение для выбора темы диссертационного исследования. Актуальность исследования организационно-правовой проблематики Правительства Испании следует рассматривать в нескольких аспектах.

В политико-страноведческой плоскости проблема представляет как теоретический, так и практический интерес, поскольку позволяет раскрыть специфику механизма формирования испанской внешней и внутренней политики.

В полном объеме своевременность и важность изучения организационно-правовой проблематики Правительства Испании невозможно представить без учета тенденций развития российско-испанских отношений. К их оценке не следует подходить упрощенно: история наших двусторонних отношений знала как периоды подъема, так и спада. Несовпадение взглядов по ряду важнейших международных проблем тормозит развитие политических контактов и переносит центр тяжести в двусторонних отношениях на технико-экономическое сотрудничество. После визита в мае 1999 года в Москву Председателя



Правительства Испании Хосе Мариа Аснара Лопеса динамика развития отношений между Россией и Испанией заметно возросла. Для того чтобы строить наши отношения на перспективу, необходимо тщательное изучение внутривполитической ситуации в Испании с учетом функционирования Правительства данного государства.

В юридической литературе, как в отечественной, так и в зарубежной, имеется немало ценных работ, специально посвященных исследованию института высших органов власти Испании в различных его проявлениях. Много внимания уделяется этому институту при рассмотрении более общих тем, например, законодательных основ деятельности высших органов власти Испании, а также в связи с освещением института монархии.

Между тем, те большие изменения в подходах к институту высших органов власти Испании, а более конкретно – к институту Правительства, в характере и способах его регулирования, пока еще не получили достаточной научной проработки. Можно выделить, пожалуй, лишь несколько работ монографического характера¹, раскрывающих в той или иной мере данную тематику. Диссертация Карпеца В.И.², посвященная высшим органам государственной власти Испании, была написана почти 20 лет назад. В ней не находят отражение современное законодательство, а также изменения в организационно-правовой структуре Правительства, произошедшие за это время. Учитывая сложность в изучении столь многопланового процесса как организационно-правовые проблемы Правительства Испании, а также наличие определенных трудностей в поиске, подборе и обобщении нормативно-правовых актов и материалов практики из Испании, эта проблема не подвергалась до сих пор всестороннему анализу, хотя потребность в нем весьма очевидна. Поэтому научное изучение, политико-правовая оценка и теоретическая разработка

¹ САВИН В.А. Система органов власти и управления в Испании. - М., 1982; АВТОНОМОВ А.С., САВИН В.А., История государства и права стран Пиренейского полуострова, М., 1988; МЕДВЕДЕВ С.Н., История государства и права Испании, М., 1992.

² Карпец В.И. Высшие органы государственной власти Испании. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1981.

вопросов организационно-правовой проблематики Правительства Испании до настоящего времени во многом остаются осуществленными не в полной мере.

Объектом исследования является институт Правительства Испании в его организационно-правовом аспекте. Подобный выбор объекта для диссертационного исследования требует серьезной сравнительно-аналитической работы, творческого переосмысления как испанского опыта, так и отечественного опыта и опыта европейских государств в области конституционного регулирования этого важного института и его законодательного закрепления. Поэтому **предметом** диссертационного исследования служит правовое исследование структуры Правительства Испании, его функционирования, взаимоотношений Правительства с Парламентом. Изучение структуры и практического функционирования Правительства неразрывно связано с анализом политической системы в целом, выяснением социальной природы власти, форм, способов и методов ее осуществления. Предметом работы также является становление, сущность, характерные черты и особенности Правительства на современном этапе. В работе рассматривается статус Председателя Правительства, проблематика юридических и политических последствий отставки Правительства, порядок постановки вопроса доверия, а также осуществление парламентского контроля и требования политической ответственности Правительства.

Цели и задачи исследования. Целями диссертации являются изучение и анализ конституционно-правовых и практических вопросов регулирования организационно-правовой проблематики Правительства Испании в сравнении с правительствами европейских государств и России, выявление общего и особенного в основных характеристиках института Правительства Испании, определение тенденций и направлений развития этого института, определение места Правительства в государственном механизме Испании, анализ основных начал деятельности Правительства и Парламента, их взаимоотношений между собой и с другими политическими институтами Испании, обоснование ряда теоретических выводов, предложений и рекомендаций, которые могут оказаться

полезными как для дальнейших исследований данной проблематики, так и для использования в законотворческой и правоприменительной деятельности. Таким образом, взяв за основу фактические данные и нормативный материал, автор стремится прийти к осуществлению задачи всеобъемлющего исследования Правительства и особое внимание уделяет тем аспектам, опыт изучения которых является полезным для развития правовой системы Российской Федерации.

Названные теоретические и практические цели предопределили решение следующих основных задач:

- раскрытие наиболее существенных черт Правительства Испании как одного из важнейших институтов Испании;
- определение правовой природы Правительства Испании; раскрытие многоаспектного характера института Правительства Испании;
- проведение разграничения между Правительством и Советом Министров Испании; проведение разделительной линии между Правительством и Администрацией Испании;
- проведение анализа основных направлений деятельности Правительства Испании и результатов этой деятельности.
- выявление различий в подходах к формированию института правительства и определение тенденций в его развитии;
- проведение сравнительного анализа конституционно-правового регулирования института правительства;
- определение статуса Председателя Правительства Испании;
- рассмотрение проблематики юридических и политических последствий отставки Правительства Испании;
- проведение разграничения в полномочиях верхней и нижней палат Генеральных Кортесов в осуществлении функции парламентского контроля и политической ответственности Правительства, а также при представлении интерпелляций и запросов и постановке вопроса доверия;

- исследование организационно-правового механизма регулирования института Правительства Испании.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания социально-политических процессов с его принципами развития, целостности, системности и пр. Объект исследования предполагает широкое использование метода системного анализа. В диссертации применяются некоторые частно-научные методы исследования: формально-логический, необходимый при изложении и анализе конституционных правил и норм, сравнительно-правовой для сопоставления испанской Конституции и института правительства с конституциями и изучаемым институтом других западноевропейских стран, историко-правовой, необходимый для сопоставления ряда черт испанского государственного строя, и др. При исследовании взаимодействия Правительства с другими структурными единицами политической системы Испании применяется междисциплинарный комплексный подход (политологический, социо-культурный, социо-психологический и др.).

Теоретические и источниковедческие основы диссертации. Теоретическую базу диссертационного исследования составляют взгляды, концепции российских ученых по проблематике конституционного и административного права и политических систем (Баглай М.В., Бойцова Л.В., Жданов А.А., Додолев М.А., Ильинский И.П., Клементьева Н.М., Козлов А.Е., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Лейбо Ю.И., Мишин А.А., Могунова М.А., Никеров Г.И., Решетников Ф.М., Страшун Б.А., Тимофеев Н.С., Топорнин Б.Н., Урьяс Ю.П., Хабриева Т.Я., Энтин Л.М.)

При работе над диссертацией были также изучены труды российских, испанских и других ученых, специализирующихся в области исследования социально-экономических, политических, исторических и идеологических проблем Испании (Автономов А.С., Медведев С.Н., Морева Е.Л., Савин В.А., Бадиа Ф., Бойда К., Вайард Х.Ж., Жан Виза, Галиция М., Кабреро Б., Карра Р., Конде А., Энтерриа Г.).

Важные общетеоретические проблемы правительства исследовались в работах испанских авторов и европейских ученых, посвященных непосредственно Правительству Испании (Антекера Ж.М., Бар Сендон А., Ганга М., Герра Л., Годме П., Домингес Вила А., Джаннини М.С., Куэва Л.М., Лопес Мартин Ребойо, Ресигно Ж.У., Рисса Ж., Акоста Санчес, Чименти С., Эрреро де Миньон, Эскудеро Ж.).

В ходе подготовки диссертации автор также ознакомился с относящимися к теме исследования трудами ученых, занимающихся проблемами политологии, международных отношений и публичного права.

Диссертационное исследование основано на широком круге официальных источников, центральное место среди которых занимают тексты конституций и текущее законодательство о высших органах государственной власти и управления Испании, иные правовые документы по данному вопросу, а также данные официальной статистики. В работе использованы официальные документы испанских политических партий, протоколы парламентских дебатов Конгресса Депутатов и Сената Испании, а также парламентских сессий Генеральных Кортесов по различным вопросам организационно-правовой проблематики Правительства Испании.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет собой целостное, самостоятельное исследование, соединенное единым замыслом, предметом, структурой и общим подходом к теме. Новизна постановки проблемы состоит прежде всего в том, что впервые предметом специального исследования стало Правительство Испании, а также такие составляющие его организационно-правовой проблематики, как статус Председателя Правительства и Правительства, юридически ушедшего в отставку, постановка вопроса доверия в отношениях между указанным органом исполнительной власти Испании и Генеральными Кортесами. Время от времени эти проблемы возникают практически во всех современных государствах, однако пути их решения различны, и в процессе их разрешения встречаются определенные сложности. Настоящая диссертация стремится подробно проанализировать

вышеуказанные проблемы на примере Испании. Опыт решения таких вопросов в Испании может быть полезен для подхода в решении аналогичных проблем в Российской Федерации и других государствах.

Существенным элементом новизны является то, что в настоящей диссертации предпринята попытка определить характер и степень влияния нового Закона о Правительстве на деятельность указанного органа исполнительной власти Испании. Автор видит новизну полученных результатов в том, что многие фактические данные, приведенные в работе, впервые вводятся в научный оборот. В диссертации исследованы новые процессы и явления, характерные для деятельности Правительства Испании на современном этапе. В диссертации впервые в отечественной юридической литературе проведено комплексное исследование института Правительства Испании в ракурсе его организационно-правовой проблематики.

На защиту выносятся следующие итоговые выводы и положения:

1. Анализ организационной структуры Правительства Испании позволяет сделать вывод о том, что Правительство Испании – это коллегиальная иерархическая единица, состоящая из ряда органов, во главе которых находится Председатель. Эти органы характеризуются своими специфическими функциями и, прежде всего, своим участием в процессе принятия политических решений, создающих общую политику государства. Совет Министров и Правительство соотносятся между собой как часть и целое. Различие между Правительством и Советом Министров можно провести по функциональному признаку, а между Правительством и Администрацией по принципу решения (Правительство политически составляет такое единство органов, где принимаются фундаментальные решения, направляющие основную политику государства, и осуществляется контроль за ее практической реализацией). Члены Правительства несут коллективную и индивидуальную политическую ответственность перед Генеральными Кортесами. Полномочия Правительства Испании чрезвычайно широки. Данному органу исполнительной власти принадлежит определяющая

роль в формировании внутригосударственного и внешнеполитического курса страны, экономики и финансов, системы государственного управления. Правительство приобрело полномочия принимать любые необходимые меры в отношении Региональных Автономных Образований с целью защитить интересы Испании, чрезвычайные полномочия по объявлению угрожающего и чрезвычайного положений. Используя институт делегированного законодательства и право законодательной инициативы, Правительство приобретает также широкие полномочия в области законодательства.

2. Сравнительный анализ организации исполнительной власти в европейских странах доказывает, что Председатель Правительства не является *primus inter pares* в отношении остального Правительства. Воспринятый из Основного Закона ФРГ принцип канцлера делает Председателя Правительства Испании высшим лицом, руководящим, координирующим, формирующим и персонализирующим ответственность данного органа. Отказ в доверии, формально направленный против Правительства в целом, фактически адресуется его Председателю. Председатель Правительства наделяется широкими полномочиями в принятии решений, что позволяет ему самостоятельно брать на себя ответственность в некоторых наиболее сложных решениях, таких как роспуск Палат, отставка министров, контроль за деятельностью Региональных Автономных Образований и т.д.
3. Поскольку продолжающее действовать Правительство в отставке обладает широкими полномочиями, являющимися как следствием ослабления после отставки Правительства рычагов контроля со стороны Генеральных Кортесов, так и необходимостью нормального функционирования Правительства для удовлетворения Правительством публичного интереса, то к такому Правительству не могут быть предъявлены политические санкции (основная политическая санкция – отставка Правительства – уже осуществлена). Из круга его полномочий, однако, исключается такое, как роспуск Конгресса Депутатов и Сената, что позволяет в данной ситуации поддерживать равновесие между законодательной и исполнительной властью.

4. Изучение конституционной практики и национального законодательства Испании в отношении взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти подтверждает, что в механизм по проверке деятельности Правительства входят два основных элемента: парламентский контроль и требование политической ответственности Правительства. Парламентский контроль отнесен к полномочиям Генеральных Кортесов, т.е., обеих палат, в то время как требование политической ответственности сводится исключительно к ведению Конгресса Депутатов. Нижняя Палата Парламента играет более важную роль в данном процессе, поскольку лишь она может реализовывать требование политической ответственности Правительства. Однако, Сенат, исключенный из последнего полномочия, также может осуществлять контроль за Правительством, пользуясь в этом случае всей совокупностью средств, предусмотренных в конституционной системе Испании.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Научное обобщение и анализ опыта организации Правительства Испании, проведенные в диссертации, представляют собой определенный вклад в разработку теоретических основ института правительства. Плодотворным является комплексное изучение этого института с учетом возможной перспективы применения в России испанского опыта.

Результаты данной работы могут быть полезны для подготовки новых нормативных и методических документов, для использования в учебном процессе высших и средних учебных заведений, для разработки государственных и региональных программ развития правовой системы, для проведения научно-практических конференций и симпозиумов.

Значительная часть диссертации может быть использована в деятельности российских внешнеполитических и внешнеэкономических учреждений, чтобы дать более глубокое представление их работникам о функционировании Правительства Испании, особенностях его взаимоотношений с Генеральными Кортесами.

Полезной диссертация может оказаться также для сотрудников средств массовой информации, лекторов-международников. Также настоящая работа может быть использована при дальнейшем исследовании диссертантами института Правительства Испании.

Практическую значимость имеют содержащиеся в диссертации некоторые рекомендации, касающиеся усовершенствования механизма регулирования исполнительной власти, установления баланса между правительством и парламентом при решении оперативных проблем сильной исполнительной властью.

Практическую полезность могут почерпнуть сотрудники научно-исследовательских институтов и учреждений, занимающиеся исследованием Испании.

Материал, обобщенный в диссертации, может быть использован для общего курса конституционного права зарубежных стран, специальных курсов по административному и конституционному праву и политической системе Испании, а также при составлении учебных программ, курсов и учебных пособий по конституционному праву. Некоторые положения исследования могут быть применены при чтении курса теории государства и права, истории государства и права, истории политических и правовых учений.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и практические выводы диссертационного исследования были апробированы автором на заседании кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России, нашли отражение в опубликованных автором статьях в различных периодических изданиях, в его выступлениях на научно-практических семинарах, а также при ведении семинаров в МГИМО (У) МИД России.

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Структура и объем диссертации были определены исходя из целей и задач исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, двух приложений, заключения и списка использованных источников и литературы.

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее научной разработки, излагаются цели, задачи, методологические, теоретические и исторические основы, формулируются выводы, отмечается их научная новизна, показывается практическая значимость диссертации и характер апробации ее основных положений.

В **первой главе** – «Место Правительства в системе высших органов государственной власти Испании и его структура», состоящей из двух параграфов, исследуется форма правления в Испании и ее особенности, место Правительства в системе высших органов государственной власти Испании, конституционные основы Правительства, характеристики статуса Председателя Правительства. Здесь рассматриваются различные точки зрения испанских и российских государствоведов на понятие правового положения этого органа государства, его основные признаки, особенности конституционного статуса Правительства Испании и его развитие в историческом аспекте.

В первом параграфе раскрываются место и роль Правительства в системе государственной власти Испании. Правительство формально занимает третье место в иерархии высших органов государственной власти Испании. Правовое положение Правительства Испании закрепляется, прежде всего, в Конституции. Конституция определяет место Правительства в системе государственных органов Испании, его состав, порядок образования, основные направления деятельности, задачи и полномочия, отношения с другими государственными органами, организационные формы деятельности. Конституция Испании предоставляет Правительству широкие полномочия, одновременно ограничивая их исполнение Конституцией и законами. Однако Конституция не может

определять подробно все элементы правового статуса Правительства. Поэтому в 1997 году был принят Закон о Правительстве, где более детально закрепляется правовое положение Правительства.

Автор отмечает, что с принятием в 1997 году первого в истории Испании Закона о Правительстве, произошли значительные изменения как в порядке формирования и отставки Правительства, так и в самой структуре органа. Правительство получает большую независимость и полномочия, количественно и качественно изменяется состав Министерств и Департаментов. В этих новых, в определенной степени уникальных условиях, особенно остро стоит вопрос не только о политической ответственности Правительства, но и об индивидуальной ответственности членов Правительства. Неслучайно поэтому в диссертации много места отводится анализу данной проблемы, показу взаимоотношений Правительства с Парламентом и Монархом.

Принятием в 1997 году Закона о Правительстве была внесена определенность в количественный состав Правительства Испании. Если Конституция определяет основных членов Правительства и допускает расширение состава Правительства законодательным путем, то Закон о Правительстве содержит закрытый перечень членов Правительства: Председатель, Вице-председатель или Вице-председатели и министры. Таким образом, вопрос о включении Государственного Секретаря в состав Правительства – вопрос, вызывавший ранее острую полемику, - решается отрицательно.

Существенное влияние на организационно-правовой статус Правительства оказала специфика взаимоотношений Правительства и Администрации. Они неразрывно связаны политическими, административными и управленческими аспектами государственной деятельности. Автор представляет наглядную схему организации Центральной Администрации Испании, подробно характеризуя три ее уровня: политический или правительственный, средний и технический или административный. Анализ компетенции, природы и органического роста Правительства, принципов назначения должностных лиц, количественного

состава каждого уровня позволяет автору выделить новый, по отношению ко всем предыдущим критериям, принцип решения. при применении которого можно определить границу между Правительством и Администрацией. Анализируя ранее выдвинутые испанскими учеными критерий назначения членов Правительства, а также критерий политической ответственности в нынешних политических реалиях, автор делает вывод о том, что Правительство Испании политически составляет такое единство органов, где принимаются фундаментальные решения, направляющие основную политику государства. и осуществляется контроль за ее практической реализацией. Таким образом, речь идет исключительно о критерии принятия решений и функции политического руководства.

Автор изучает вопрос о тождественности или различии понятий «Правительство» и «Совет Министров». Анализируя структурную организацию этих органов, содержание Конституции Испании и законодательных актов, в той или иной мере регулирующих деятельность Правительства, а также взгляды российских и испанских ученых на эту проблему, автор приходит к выводу, что данные понятия не тождественны. Более того, они соотносятся как часть и целое: Совет Министров – часть Правительства.

К числу иных не менее важных проблем можно отнести также проблемы возникновения и развития института Правительства Испании, «всевластия правительства», сверхминистерств, суперминистров и вспомогательных органов Правительства Испании, формирования и отставки Правительства и др.

Второй параграф посвящен статусу Председателя Правительства Испании и определению его места в политической системе Испании. В нем отмечается, что даже в президентских и смешанных формах государственной власти председателю правительства отводится значительная роль. Испания, являясь парламентской монархией, предоставляет Председателю Правительства доминирующую роль. По этому поводу известный испанский государствовед Р.Ф. Карвахаль еще в 1972 году, то есть за три года до смерти Франко, писал о

том, что личность Председателя Совета Министров должна получить в стране особый вес и престиж.

Давая детальный анализ полномочиям Председателя Правительства, автор выделяет компетенцию, которую тот осуществляет в качестве Председателя (например, полномочие формировать политическую программу Правительства и вносить ее на рассмотрение Конгресса Депутатов), и полномочия, которые он выполняет в качестве члена Правительства (например, руководство внешней и внутренней политикой, гражданской и военной Администрацией и обороной государства). Широта такой компетенции ставит вопрос о равенстве полномочий Председателя и других членов Правительства. Автор исследования рассматривает эту проблему с политической и юридической точек зрения. Исследование, опирающееся на сравнительное конституционное право, трех классических принципов – принципа канцлера, в соответствии с которым Председатель составляет высшую единицу, которая руководит, координирует, формирует и персонализирует ответственность органа; министерского или департаментского принципа, в соответствии с которым министры руководят и несут ответственность за деятельность соответствующих департаментов; и принципа кабинета, в соответствии с которым Правительство функционирует в качестве целостного органа, солидарно ответственного за свою деятельность³, – позволяет выделить принцип канцлера в качестве принципа, обуславливающего функционирование Правительства Испании.

Статус Председателя Правительства регулируется тремя основными законами: Законом о Юридическом Статусе Администрации Государства 1957 года, Законом об Организации Центральной Администрации Государства 1983 года и Законом о Правительстве 1997 года. Все эти законы действуют одновременно в части, касающейся Председателя Правительства, и имеют равную силу. Конечно, наиболее важным является Закон о Правительстве, а

³ R. Jochimsen, *Acerca de la formación y del desenvolvimiento de un sistema integrado de planificación de principios y coordinación por parte del Gobierno federal*, en J.H. Kaiser, *Planificación*, Madrid: IEA, 1994, I, pp. 369-370.

также статьи Конституции, касающиеся Председателя Правительства. Автор отмечает, что широкая компетенция Председателя Правительства по Конституции была еще более расширена Законом о Правительстве.

Примечательно, что Председатель Правительства Испании, как и другие его члены, не может осуществлять никаких иных представительских функций, кроме функций, связанных с обладанием парламентским мандатом, а также не может заниматься деятельностью, не совпадающей с его работой как члена Правительства. Такое положение испанского законодательства весьма специфично. В отличие от многих других государств, где члены правительства могут заниматься медицинской, научной, художественной, юридической или религиозной деятельностью, члены Правительства Испании – непременно профессиональные политики или администраторы, обязанные посвящать работе все свое время и силы.

Автор исследует вопрос о соответствии испанской модели Председателя Правительства классической модели председателя правительства как *primus inter pares*. Анализ природы и тенденций развития данного института, места Председателя Правительства в этом органе, а также самого термина, которым обозначается его должность, в совокупности с принципом канцлера отвергают возможность обозначения Председателя Правительства Испании как *primus inter pares*.

В диссертации подробно проанализированы обычная и чрезвычайная процедуры вступления в должность Председателя Правительства. Особое внимание уделяется конструктивному вотуму недоверия: выявлены отличительные черты этого средства парламентского контроля в различных странах. К числу не менее важных проблем относятся также проблемы отставки Председателя Правительства Испании. При этом обращается внимание на то, что широкие полномочия и самостоятельность в принятии решений, закрепленные на конституционном уровне, позволяют Председателю Правительства персонализировать деятельность Правительства.

В плане перспектив развития организационной структуры Правительства Испании несомненный интерес представляет исследование вопроса о развитии различных правительственных структур (например. Канцелярия Председателя Правительства), роль которых в последнее время резко возросла.

Во второй главе – «Полномочия и функционирование Правительства Испании», состоящей из двух параграфов, исследуются теоретические и практические вопросы, касающиеся полномочий и функционирования Правительства Испании как в повседневной жизни, так и в период отставки старого Правительства до вступления в должность нового Правительства. проводится сравнительный анализ полномочий Правительства Испании с полномочиями Правительства Российской Федерации, изучаются юридические и политические последствия отставки Правительства.

Первый параграф посвящен анализу полномочий Правительства. Полномочия Правительства Испании весьма широки и автор подробно останавливается на его полномочиях в области законодательства. При раскрытии сущности законодательных полномочий выделяется, прежде всего, право законодательной инициативы, а также институт делегированного законодательства. Используя этот институт, Правительство может самостоятельно издавать акты, имеющие силу закона. Вследствие ряда ограничений в делегировании исключается передача полновластия Правительству, а принимаемый таким образом законодательный декрет получает прямое действие. Немаловажным является и то, что при делегировании могут применяться дополнительные формы контроля: ратификация Конгрессом Депутатов текста, разработанного Правительством, контроль Конституционным Судом и административными трибуналами.

В случае чрезвычайной и срочной необходимости Правительство имеет право издавать временные законодательные распоряжения в форме декретов-законов. Ограничения нормативного регулирования в случае принятия декрета-закона еще более широкие, чем в случае принятия законодательного декрета. Автор подробно анализирует юриспруденцию Конституционного Суда в

отношении декрета-закона и приходит к выводу, что вследствие исключительности декрета-закона может быть необходимо использование этого инструмента в ситуациях срочности и безотлагательности, а также в качестве преддверия вступления в силу законопроектов. Анализ ряда решений Конституционного Суда позволяет автору выделить несколько форм декрета-закона:

- декрет-закон, изданный Правительством до участия Парламента,
- декрет-закон, утвержденный Парламентом,
- законодательный акт срочного прохождения.

Важным в выделении этих форм является различие в процедуре их принятия, а также в осуществлении над ними контроля.

Самая распространённая форма нормотворческой деятельности Правительства - издание регламентов и других актов во исполнение принятых законов. Исследуя различные виды, формы и юридическую силу регламентов, а также отличия регламентов от административных актов частного характера, различий между отменой и аннулированием регламента, автор выделяет области, которые могут регулироваться только законом, а также специфические виды контроля за регламентом.

Большое значение имеют полномочия Правительства Испании в области управления экономикой и финансами, изучению которых автор уделяет особое внимание.

Характерным для определения ведущего места Правительства в системе государственной власти Испании является то, что данный орган наделяется чрезвычайными полномочиями: объявлять состояние угрожающего или чрезвычайного положений, а также полномочиями по контролю за деятельностью Региональных Автономных Образований.

Детально проанализировав полномочия Правительства Испании, автор исследования приходит к заключению о том, что благодаря такому широкому кругу полномочий, Правительство занимает центральное место среди других институтов Испании. Направления дальнейшего развития этого органа в

Испании касаются. прежде всего, рационализации институциональной структуры и эволюции основных принципов управления.

Во втором параграфе дается подробный анализ юридических и политических последствий отставки Правительства.

Проблемы, возникающие в парламентских демократиях при осуществлении функций и компетенции Правительством, не пользующимся доверием Парламента, касаются определения, прежде всего, основания деятельности данного органа, а также границ и контроля за деятельностью Правительства.

Специфика положений Конституции Испании в отношении процедуры роспуска таких институтов, как Генеральные Кортесы и Правительство состоит в том, что в них трудно найти сходство в регулировании продления функций Генеральных Кортесов и Правительства: в то время, как роспуск автоматически влечет за собой исчезновение большинства парламентских субъектов, основа Правительства остается неизменной в течение всего срока пророгации. Изучение тенденций сравнительного права приводит автора к выводу о том, что целесообразным Конституция считает ограничение функций Правительства при одновременном лишении Парламента основных законодательных и контрольных полномочий. Следовательно, ограничение, которое испытывает Правительство при ведении политической деятельности, является несущественным.

Специфика положения Председателя Правительства представляет две возможные перспективы в случае его отставки: она является либо предпосылкой роспуска Парламента либо Правительства. Автор диссертации подробно исследует статус Правительства во втором случае, учитывая, что после отставки уходу с должности препятствует автоматическое продление функций на различные сроки, которые могут быть весьма длительными. Преодолеть коллизию между отставкой Правительства в качестве права покинуть пост и обязанностью сохранять непрерывность функции является основной функцией Правительства в отставке – способствовать формированию нового Правительства.

Принципиально важное значение имеет определение компетенции Правительства в отставку. Исследуя этот вопрос, автор приводит и анализирует теории различных испанских правоведов: простого управления или кабинета текущих дел, срочности, общего характера, конституционных границ и т.д. Реальный объем полномочий, осуществляемых Правительством в отставку, зависит от применения конкретного вида контроля определенной эффективности. Сложность в направлении деятельности Правительства, подавшего в отставку, заключается в лишении функции конституционной гарантии Парламента: парламентский контроль уже не имеет смысла, так как исключаются окончательные последствия, вытекающие из его осуществления (основная политическая санкция – отставка Правительства – уже осуществлена). В отношении инициатив Правительства, которые требуют участия Парламента, контроль может конкретизироваться в полномочии не позволять. В данной ситуации лишения Парламента своей контрольной функции, остается неизменным судебный контроль за изданием регламентов и административной деятельностью Совета Министров, Делегатских комиссий Правительства и высших органов Департаментов.

В плане перспектив развития института политических и юридических последствий отставки Правительства Испании несомненный интерес представляют рассмотренные в диссертации случаи пророгации функций Правительства, а также заключение автора об использовании в данной ситуации всей совокупности контролей за Правительством и сведению основного объема полномочий Правительства в отставку к управлению текущими делами.

В третьей главе – «Взаимоотношения Правительства с Генеральными Кортесами», включающей в себя три параграфа, основное внимание уделено особенностям парламентского контроля за деятельностью Правительства в Испании и политической ответственности Правительства.

Первый параграф этой главы посвящен исследованию конституционных основ развития института парламентского контроля в Испании и его значения. В нем подчеркивается, что сопоставление и анализ конституционного

законодательства Испании и европейских государств свидетельствует о наличии ряда общих моментов в закреплении института парламентского контроля. Однако имеется и определенная специфика, обусловленная национальными особенностями Испании, политическими новациями и иными причинами. В отличие от ситуаций, связанных с вступлением в должность Председателя Правительства или роспуском палат, парламентский контроль несет основную нагрузку отношений между Генеральными Кортесами и Правительством. Парламентский контроль последовательно проводится и длится столько же времени, сколько полномочия самого законодательного органа. Все это позволяет классифицировать парламентский контроль в качестве ядра отношений между Правительством и Генеральными Кортесами, и, в то же время, в качестве одного из основных столпов парламентаризма.

Полномочия Правительства в отношении участия его членов в деятельности Парламента весьма широки: члены Правительства имеют преимущественное право выступать на сессиях Кортесов, брать инициативу созыва чрезвычайных сессий и объявлять сессии закрытыми, а также они имеют право включать любые вопросы в повестку дня Палат. Парламент в свою очередь активно использует свое право постановки запросов и интерпелляций, что позволяет осуществлять действенный парламентский контроль за Правительством. Историко-правовой анализ развития института парламентского контроля, приведенный в диссертации, позволяет определить Парламент в качестве института, занимающего центральное место в политико-конституционной системе Испании.

Принципиально важное значение имеет определение парламентского контроля в качестве деятельности Парламента, направленной с помощью многочисленных механизмов на проверку деятельности исполнительной власти и ее соответствия параметрам, установленным Парламентом, поскольку осуществление такой деятельности может повлечь различные последствия. и среди них требование политической ответственности Правительства. Политическая ответственность Правительства возникает только тогда, когда.

осуществляя функцию политического контроля. Генеральные Кортесы приходят к выводу о необходимости привлечения Правительства к политической ответственности, будь это путем вынесения резолюции порицания или конструктивного вотума недоверия. В диссертации приводятся основания различия предметов контроля и политической ответственности.

Важным при раскрытии сущности политической ответственности Правительства является рассмотрение солидарной политической ответственности Правительства, индивидуальной ответственности его членов и механизма требования такой ответственности: постановки вопроса доверия. Анализируя текст Конституции, автор отмечает, что фигура Председателя Правительства играет решающую роль в процессе выдвижения резолюции порицания Конгрессом Депутатов. Таким образом, Председатель Правительства Испании фактически переводит солидарную ответственность Правительства в собственную ответственность его Председателя. В этом ракурсе особо важным представляется вопрос об индивидуальной ответственности членов Правительства, историко-правовой и сравнительный анализы которой приведены в диссертации. Специфика индивидуальной ответственности министров состоит в том, что Конституция не содержит специальной процедуры привлечения к этой ответственности. Неслучайно поэтому, формируемая нормативная база в развитие действующего законодательства Испании учитывает эти особенности.

Важным подспорьем в определении объектов и субъектов парламентского контроля является определение роли Сената в осуществлении парламентского контроля и привлечении Правительства к политической ответственности. Сенат может запрашивать любую информацию и содействие у Правительства, требовать присутствия на своих заседаниях членов Правительства, представлять различные резолюции Правительству, создавать Комиссии по расследованию, принимать к рассмотрению индивидуальные и коллективные петиции. Это – контрольные полномочия Сената, имеющие общий характер. Разделение контрольной компетенции Конгресса Депутатов и Сената происходит в части, касающейся заключения международных конвенций и договоров,

приостановления конституционных прав, контроля за нормами, издаваемыми исполнительной властью: законодательными декретами и декретами-законами. Автор также исследует роль и место парламентских групп в этом процессе с приведением наглядных схем.

Политические теории, анализ возможной зависимости кандидата, занимающего пост в Правительстве, от своей партии, сравнительный и историко-правовой анализы, проводимые автором в диссертации, приводят его к заключению о том, что контроль и требование политической ответственности относятся к компетенции различных органов: парламентский контроль отнесен к Генеральным Кортесам, т.е., обоим палатам, в то время как требование политической ответственности сводится исключительно к ведению Конгресса Депутатов. В свою очередь, комбинация обоих элементов представляет собой полную структуру функции конституционной гарантии, которую Конституция предоставляет Генеральным Кортесам.

Во втором параграфе данной главы раскрываются общие подходы и особенности в регулировании интерпеляций и запросов, наиболее классических инструментов политического надзора Парламента, который сочетает информацию и контроль за Правительством. Интерпеляции и запросы имеют три разновидности: запросы с устным ответом на Пленуме, запросы с письменным ответом и запросы с устным ответом в Комиссии.

Изучение интерпеляций и запросов предполагает исторический анализ развития данных инструментов, который автор приводит в своем исследовании. Впервые на конституционном уровне в Испании запросы и интерпеляции появляются в 1978 году. Конституция выделяет три принципа: а) политический принцип подчинения Правительства и каждого из его членов праву запроса в Палатах, осуществляемому депутатами и сенаторами; б) конкретизация права запроса в двух формах: запросы и интерпеляции, последние предусматривают возможность резолюции; в) резерв времени минимум в одну неделю для осуществления данного права.

Конституция не определяет, кто может формулировать интерпеляции и запросы, однако, Регламенты Палат оставляют осуществление этого права за депутатами и сенаторами индивидуально, а Регламенты некоторых региональных автономных образований также предоставляют данное право формулирования интерпеляций парламентским группам.

Конституция устанавливает подчинение Правительства запросу, что означает обязанность всех и каждого члена Правительства ответить. Срок для подготовки такого ответа – одна неделя. Ответ является обязательным, но личный ответ члена Правительства не всегда необходим. Обязательство ответить ограничивается только этим – ответить. Конкретное содержание ответа не определено. Ответ может состоять из заключения того, что ответ невозможен, что также характерно и для других государств западной Европы. Если Правительство не дает ответа на запрос в течение определенного времени, можно обязать его ответить в письменной форме. Таким образом, происходит трансформация устного запроса в запрос с письменным ответом в Комиссии. Если же Правительство не дает ответа на интерпеляцию в течение определенного времени, депутат имеет право представить резолюцию. Однако обязанность ответить на запрос сводится к обязанности ответить, не углубляясь в содержание. После получения разъяснения от Правительства или любого из его членов палата, посылавшая запрос, обязана высказать свое мнение по поводу этого разъяснения.

В различных политических режимах существуют отличия между интерпеляцией и запросом. Диссертант представляет исследование практики применения этих инструментов в Испании и других европейских государствах, выводами которого могут служить следующие положения:

- интерпеляции и запросы имеют одну и ту же юридическую природу политического надзора, объединяющего информацию и контроль;
- запросы и интерпеляции могут затрагивать как конкретные, так и общие темы;

- различие между устным запросом и интерпеляцией вытекает из различных процедур обсуждения, но не из существования или отсутствия парламентского обсуждения.

Конституция Испании устанавливает определенное время, зарезервированное за интерпеляциями и запросами на парламентских сессиях. Это является важной гарантией эффективности запроса членов Палат. в сочетании с обязанностью членов Правительства ответить, что позволяет избежать различного рода промедлений. В британском парламенте резервируются первые пятьдесят минут каждого собрания. Французская Конституция резервирует за запросами специальное собрание, которому отводится один день на неделю. В испанской Конституции отражена британская модель почасового резервирования.

В качестве вывода здесь следует отметить, что политическая рентабельность запросов и интерпеляций, хотя и усиливается резервом времени, в большой степени зависит как от быстроты процесса обсуждения, так и от тематики парламентской активности.

В третьем параграфе рассмотрен вопрос вынесения вотума доверия и его политико-юридическое значение. В нем отмечается, что вотум доверия может выносить только нижняя палата Кортесов – Конгресс Депутатов. Вопрос о вотуме доверия может рассматриваться как по просьбе Правительства, так и по требованию самих Генеральных Кортесов.

Данный институт известен в Испании с начала XIX века. После 1945 года, как и в других странах западной Европы, этот институт усиленно развивается, увеличивается его доступность и изменяется характер. Вопрос доверия превращается в механизм укрепления парламентской позиции Правительства, который может служить усилению взаимного компромисса, устанавливаемого между кандидатом на пост Председателя Правительства и парламентским большинством в момент проведения голосования по кандидатуре на пост Председателя Правительства.

Предусмотрена и обратная процедура: «Председатель Правительства, по предварительному разрешению Совета Министров и под свою исключительную ответственность, может вынести решение о роспуске Конгресса Депутатов, Сената или Генеральных Кортесов в целом».

Использование вопроса доверия зависит, в основном, от желания Правительства добиться конкретной политической цели. С точки зрения этой позиции, анализ автором областей, где возможно прибегнуть к вопросу доверия, связан с целями, которые Кабинет стремится достичь, прибегая к использованию этого механизма.

Все это, в свою очередь, обусловлено соотношением политических сил в Палате. Правительство, пользующееся поддержкой абсолютного большинства в Палате, вряд ли прибегнет к этому инструменту, за исключением, возможно, области, в которой проявляются противоречия в рамках самой партии. Наоборот, Правительство в меньшинстве прибегает к механизму постановки вопроса доверия с большим усердием, однако, его основная цель - добиться поддержки своей парламентской позиции, для того чтобы, таким образом, управлять с большей свободой и эффективностью. Проведенный в диссертации анализ истории Испании, когда имела место постановка Председателем Правительства перед Конгрессом Депутатов вопроса о вотуме доверия, подтверждает эти положения.

Автором рассматриваются и другие области, в которых может быть поставлен вопрос доверия: потеря Правительством политико-парламентской инициативы, совершение Правительством серьезного проступка перед Конгрессом, кампания по дискредитации Правительства перед общественным мнением и т.д.

Что касается Правительства коалиции, то глава раздробленной исполнительной власти в рамках коалиции может использовать постановку вопроса доверия с целью сгруппировать вокруг своего кабинета партии правящей коалиции. Та же самая раздробленность может явиться причиной запроса Председателем доверия Парламента для осуществления одной из двух

альтернатив: роспуск Правительства в случае потери доверия или продолжение его деятельности (как в Кабинете меньшинства, так и в Кабинете, состоящем из новой коалиции и имеющей характер большинства), после подтверждения Парламентом своего доверия.

Автор отмечает динамичность указанного института, который, являясь ранее средством продвижения Правительством законопроекта "по своему усмотрению", превратился в инструмент различного назначения, который находит свое воплощение в усилении парламентской позиции Правительства и который в значительной степени обусловлен большей или меньшей политической раздробленностью Парламента и такими обстоятельствами, как является ли Кабинет однородным или коалиции, в большинстве или в меньшинстве.

Согласно Конституции вопрос доверия может быть поставлен в отношении политической программы Правительства, выдвинутой его Председателем, или в отношении общеполитической декларации. Конституция не разрешает ставить вопрос доверия в отношении текста законодательного акта. Представляется интересным рассмотренный в диссертации вопрос о необходимости включения в общеполитическую декларацию при постановке вопроса доверия абсолютно всех вопросов, либо возможности ее подачи в отношении какого-либо вопроса или нескольких вопросов. Парламентская практика разрешает данный вопрос в пользу наиболее значимых аспектов общей политики.

Автор также делает вывод о том, что участие Совета Министров в постановке вопроса доверия имеет декларативный характер: Председатель может передавать Совету Министров на рассмотрение вопрос о возможности использования данного института, даже когда у него сложилось твердое мнение по этому поводу; в таком случае, обсуждение в Совете Министров является чисто формальным действием. Также Председатель Правительства юридически не связан решением, принятым на заседании Совета Министров.

Представляются интересными, рассмотренные автором вопросы, посвященные анализу возможности и целесообразности участия Сената в вынесении вотума доверия, а также простому или квалифицированному большинству, необходимому для получения вотума доверия.

Ключевым результатом отказа в доверии, запрошенном Председателем Правительства, является принудительный роспуск Правительства. Реципировав из Основного Закона ФРГ конструктивный вотум недоверия, конституционная практика Испании его в значительной мере видоизменила. Принудительным результатом отказа в доверии, запрошенном у Конгресса, является представление Правительством отставки Королю. Это означает, что Кабинет полностью должен подать в отставку, хотя подразумевается, что именно Председатель Правительства потерпел поражение, поскольку именно он принял окончательное решение поставить перед нижней Палатой вопрос доверия. Не следует забывать, что Конституция содержит принцип солидарной ответственности, что означает, что ответственность распространяется не на определенного министра, а на всех министров одновременно. Таким образом, тем органом, которому отказывают в парламентском доверии, является не Председатель, а Правительство.

Вопросом, вызывающим острую полемику, является вопрос об особенностях осуществления права роспуска действующим Правительством в отставке, исследование которого автор приводит в диссертации.

Изучение вопроса о назначении нового Председателя Правительства ставит следующую проблему: должно ли назначение относиться к новому Председателю Правительства, или возможно, чтобы во главе исполнительного органа продолжало стоять имя того же Председателя. Исследование испанской доктрины, а также молчание Конституции в отношении данного принципа приводит автора к парадоксальному заключению: Председатель Правительства, которому было отказано в доверии, запрошенном им самим, может быть снова предложен Монархом в качестве кандидата на должность Председателя Правительства и одобрен в качестве Председателя Конгрессом Депутатов.

В заключении работы подводятся ее итоги, а также формулируется ряд предложений и рекомендаций. В диссертации подчеркивается, что рассматриваемые автором вопросы, касающиеся организационно-правовой проблематики Правительства Испании и предлагаемые им путь, формы и методы совершенствования этого процесса, позволяют решить многие сегодняшние задачи государственно-правового характера.

Результаты диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

1. Статус Председателя Правительства Испании//Конституционное и муниципальное право. – М., 1999. - № 2. – с. 36 – 38, 0,3 п.л.
2. Органы контроля за законностью в государственном управлении Испании//Президентский контроль. – М., 1999. - № 3. – с. 33 – 39, 0,6 п.л.
3. Региональные и местные органы управления в Испании//Государственная власть и местное самоуправление. – М., 1999. - № 1. – с. 17 – 21, 0,5 п.л.
4. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации//Юрист. – М., 1999. - № 4. – с. 6 – 13, 0,8 п.л.
5. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ (совместно с Д.Д. Штейнбергом)//Российская юстиция. – М., 1999. - № 12. – с. 51 – 53, 0,4 п.л..

МГИМО (У) МИД России
Зак. № 210, тир. 100 шт.

10 -